

Géorgie : l'UE appelée à pérenniser sa mission

samedi 17 octobre 2009, par [Galia GLUME](#), [Marie FRENAY](#)

Un an après la guerre éclair de l'été 2008 avec la Russie, la mission d'observation de l'Union européenne a du faire face à une recrudescence des incidents aux abords de la ligne de démarcation avec l'Ossétie du Sud. Une position d'autant plus délicate qu'elle est désormais la dernière opération multinationale présente sur le terrain.

Dans le cadre de ses synergies géopolitiques, le *diploweb.com* est heureux de vous présenter une Note d'analyse publiée par Le Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix sur le site www.operationspaix.net, sous le titre "L'UE appelée à pérenniser sa mission en Géorgie".

L'ETE 2009 a été riche d'événements pour la petite république du Caucase : départ des missions de l'OSCE et des Nations Unies, visite du vice-président américain Joe Biden, commémorations de la guerre et tensions avec le grand voisin russe... Dans ce contexte, les observateurs de l'Union européenne ont ainsi du multiplier leurs patrouilles, qu'ils ont assuré 24 heures sur 24 le long de la « frontière » administrative avec l'Ossétie du Sud. La Russie a menacé, début août, d'utiliser la force armée contre le pays si les « provocations » des Géorgiens ne cessaient pas. Selon les autorités sud-ossètes, Tskhinvali aurait été la cible de tirs de mortiers provenant des territoires sous contrôle de Tbilissi. Les autorités géorgiennes, de leur côté, n'ont pu que démentir - tout en accusant l'adversaire de provocations du même ordre.

Au milieu de ces accusations mutuelles, qui ont donné lieu à autant de gesticulations diplomatiques entre Moscou et Tbilissi à l'approche des commémorations de la guerre éclair de 2008, la **Mission d'observation de l'Union européenne (EUMM, EU Monitoring Mission)** apparaît désormais comme le seul témoin extérieur présent sur place. En effet, suite au refus de la Russie de prolonger le mandat des missions d'observation de l'OSCE et de l'ONU, les observateurs européens constituent, depuis le mois de juillet 2008, la dernière mission multinationale présente sur place pour gérer la crise.

Un mandat partiel

Ce rôle de témoin, l'EUMM ne peut cependant le remplir que **partiellement**. En effet, les autorités de l'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, ces deux républiques auto-proclamées indépendantes dans le sillage de la guerre de 2008 et reconnues alors par la Russie, continuent de leur refuser ce rôle d'arbitre. Depuis le déploiement de la mission en octobre 2008, l'accès aux territoires de ces deux Etats *de facto* a été refusé aux observateurs européens. Face aux incidents qui ont ponctué l'été au moment des commémorations, fin juillet et début août, les Européens n'ont donc pu faire rapport à Bruxelles qu'en se basant sur la situation dans les territoires géorgiens contrôlés par Tbilissi.

Toutefois, globalement, les incidents graves se comptent sur les doigts de la main, comme l'explosion d'un engin explosif improvisé qui avait blessé début août un berger de 14 ans. Aux abords de la ligne de démarcation administrative avec l'Ossétie du Sud, les tirs, enlèvements de civils et autres violences s'étaient peu à peu raréfiés avec l'arrivée de la mission d'observation de l'Union européenne. Cet été, ils ont connu une recrudescence certes relative, mais qui a accru la pression sur les observateurs et servi de prétextes aux joutes des capitales.

Pourtant, depuis l'arrivée de la mission, et en dépit du retrait des autres observateurs, « *les positions sont*

restées globalement stables » selon le porte-parole de l'EUMM, Steve Bird. Une semaine avant les commémorations, les Russes se sont bien rendus dans le village de Dvekhi afin de poser une balise censé rendre « physique » la ligne de démarcation – ce qui n'a pas manqué de donner lieu à des accusations supplémentaires – mais les observateurs européens rendent le plus souvent compte d'incidents isolés. Ainsi, les « happy shootings » – tirs en l'air à l'occasion d'un mariage ou... d'une beuverie – sont monnaie courante aux abords de la ligne de séparation administrative, mais doivent faire l'objet d'un rapport parce qu'ils peuvent remettre en cause le cessez-le-feu.



La mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie en 2009 *Cliché de Maxime D. Gyselinck*

Evolutions internes

Pour les observateurs, la priorité est donc « *de ne pas se laisser endormir, parce que les incidents graves ne sont pas nombreux depuis notre arrivée ; toutefois, la situation reste imprévisible* ». Tant il est vrai que dans une opération de gestion de crise ou de maintien de la paix, un événement tactique peut avoir des conséquences stratégiques. Toutes choses égales par ailleurs, de nombreux Géorgiens font écho à ce sentiment : sans même évoquer le sort des victimes du conflit, les Géorgiens qui vivent loin de la zone de conflit ont hésité à planifier leurs vacances – nombre d'entre eux restant convaincus de l'imminence d'une nouvelle guerre.

Sur place, les missions des 241 observateurs, encadrés par une centaine de personnel local et international, se déclinent en trois « piliers » : la première – parfois officieusement appelée « *militaire* » – est consacrée à l'ABL, l'*administrative border line* avec l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, le travail de la seconde est dédié aux relations avec la police géorgienne, et la troisième concerne les questions humanitaires, principalement celle des déplacés internes. Ces « piliers » structurent la mission dans chacune des antennes, ou « bureaux de campagne » (*field office*) de l'EUMM, qui sont au nombre de quatre – sans compter le quartier général à Tbilissi. Trois de ces antennes locales concernent l'Ossétie du Sud ; la quatrième l'Abkhazie.

En vertu d'une pratique encore récente des opérations « civiles » de gestion des crises, l'Union européenne a dû adapter l'organisation de la mission à plusieurs reprises. Dans les premiers mois qui ont suivi le déploiement, en 2008, les équipes étaient surtout nationales ou bi-nationales, et « *on ne mélangeait pas forcément les observateurs ayant un parcours civil avec ceux qui avaient un passé militaire* ». Cette situation a changé, pour donner lieu à des équipes plus hétérogènes, impliquant dans les mêmes patrouilles des observateurs issus de différents États membres, au cursus varié. « *Aujourd'hui, c'est un des plus grands atouts de la mission* », explique un observateur britannique de l'antenne de Mtskheta, « *mais il a fallu du temps pour que cette dynamique civilo-militaire se mette en place* ».

Cette dynamique civilo-militaire, qui est au cœur de la doctrine de gestion des crises et de maintien de la

paix de l'Union européenne, et qui semble structurer sa politique de sécurité et de défense depuis son lancement en 1999, n'est donc pas forcément acquise sur le théâtre des opérations. A la veille de l'anniversaire de sa première année sur le terrain, l'EUMM est d'ailleurs en proie à une nouvelle restructuration en trois zones principales : Gori, Tbilissi et Zugdidi.

Déplacés à temps partiels

Au sein de ces trois « piliers » et selon les zones, les tâches sont les mêmes mais l'ambiance diffère. Selon l'endroit où l'on se trouve sur la carte, la priorité est réajustée. Ainsi, les équipes qui patrouillent le long de l'ABL sont majoritairement composées d'anciens militaires ou de gendarmes des États membres. Ces derniers visitent les villages du côté des territoires administrés par les Géorgiens, contrôlent et parlementent avec les équipes des « forces spéciales » du Ministère de l'Intérieur géorgien postées le long de la ligne de démarcation. Ces derniers sont habitués à leurs visites. Les « gardes frontières » russes postés aux check-points de l'autre côté le sont aussi - même si les visites sont moins fréquentes. Sans pénétrer de ce côté des parties au conflit, les observateurs européens savent cependant où, de l'autre côté de l'ABL, sont stationnées les troupes et matériels russes.

D'autres équipes d'observateurs européens dédient leurs tâches à rencontrer les équipes de police géorgiennes dans les municipalités qui bordent la ligne de séparation administrative. Ces derniers n'ont pas de mandat exécutif, c'est-à-dire qu'ils se contentent de discuter de la situation et des incidents éventuels avec les équipes locales en charge de la sécurité.

Les autres équipes se concentrent sur la situation humanitaire. En comptant les déplacés internes des premiers conflits abkhaze et ossète du début des années 1990, la Géorgie et ses 4 millions et demi d'habitants compteraient à ce jour 270.000 déplacés. La plupart des déplacés de la dernière guerre qui n'a pas été en mesure de regagner leurs foyers sont logés dans des « lotissements » construits par le gouvernement. En un temps record, des centaines de petites maisons identiques, aux couleurs vives, ont été construites dans un alignement parfait par les autorités géorgiennes. Ces « camps » de déplacés ne ressemblent à aucun autre dans le monde. Aux abords de Tbilissi, le camp de Tserovani sert ainsi de « vitrine » au gouvernement du Président Saakashvili, qui souhaite satisfaire les partenaires occidentaux et bailleurs de fonds de la reconstruction. Les équipes de l'Union européenne s'y rendent régulièrement, et maintiennent des contacts avec les ONG - notamment européennes - présentes sur place.

Les réfugiés de la région d'Akhalgori, qui a échappé au contrôle de Tbilissi à l'occasion de la guerre, sont les seuls à pouvoir faire la navette entre la maison qu'on leur a allouée et leur foyer d'origine. Akhalgori ayant connu peu de destructions et étant relativement isolée de la capitale ossète Tskhinvali, ses déplacés peuvent régulièrement retourner dans leurs foyers. Ils passent successivement les check-points où policiers géorgiens d'un côté, gardes-frontières russes de l'autre, contrôlent les allées et venues. « *On rentre chez nous pour le week-end, mais on ne reste pas parce que ce n'est pas sûr* », explique Otari au volant de sa Niva à un observateur de l'EUMM. Pour ces derniers, ces « déplacés à temps partiel » sont des témoins directs de la situation dans cette « zone tampon » d'Akhalgori dont les troupes russes et ossètes ne se sont pas retirées à l'automne 2008, contrairement à l'accord Sarkozy-Medvedev.

La situation est toute différente pour le reste des check-points russes vers l'Ossétie du Sud, qui n'autorisent le passage des citoyens géorgiens qu'à l'occasion de cérémonies funéraires. Ainsi, ces familles ont tout perdu, et toute l'économie complémentaire de cette région qui alterne montagnes et plaines s'est effondrée. De même, dans certains villages, les familles qui vivent en bordure de la ligne de démarcation entre Tskhinvali et Gori ont récupéré des maisons brûlées, pillées et habitent ces ruines qui sont les leurs, où des armatures de béton ouvertes sur le ciel dévoilent salles de bain de fortune et lits bordés. Les petites maisons construites par l'ONG Care et financées par la Commission européenne sous les auspices du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies ne suffisent pas à consoler les pertes de la guerre.

Une protection indirecte

« Pour les Géorgiens, l'EUMM constitue surtout une protection indirecte », explique David Darchiachvili, qui préside au Parlement géorgien du comité d'intégration à l'Union européenne. Ces derniers ne peuvent qu'appeler de leurs vœux un élargissement du mandat de la mission. Dans un premier temps, que l'EUMM soit habilitée à pénétrer et mener à bien son mandat d'observation dans les territoires séparatistes. Dans un second temps, que la mission de l'UE soit renforcée, qualitativement – en termes de mandat – ou quantitativement – éventuellement avec des observateurs américains. Cette dernière option n'étant pas sans danger pour une Mission qui se prévaut d'une certaine « neutralité » dans le conflit.

Alors que le rythme de l'adhésion à l'OTAN s'est ralenti dans le sillage de la guerre, le partenariat avec les Européens apparaît d'ailleurs aux autorités géorgiennes comme une valeur sûre. La situation semble même s'être inversée à certains égards : aujourd'hui, pour un membre du Conseil national de sécurité géorgien, « l'OTAN apparaît comme un tremplin pour une adhésion à l'UE » qui garantira, elle, la stabilité. Alors que l'article V du traité de Washington, base de l'alliance de défense collective qu'est l'OTAN, n'est plus synonyme que d'un potentiel duel avec la Russie – un duel insupportable pour les États-Unis.

Indépendamment de ses tâches, du fait qu'elle soit armée ou non, pour les citoyens géorgiens, c'est d'abord la présence de l'EUMM qui rassure. Pour les équipes qui travaillent avec les policiers géorgiens à Gori, la construction d'une confiance réciproque était une priorité ; elle semble avoir réussi. Ainsi, lors d'un séminaire consacré au dialogue entre partenaires le 5 août à Gori – une activité occasionnelle de l'antenne EUMM de Gori – le chef adjoint d'une police locale s'adresse en ces termes à une équipe d'observateurs : « Les médias jouent un rôle crucial dans ce conflit, et nous comptons sur vous pour établir la vérité ».

De la sécurité énergétique de l'UE

Jouer ce rôle d'arbitre n'est pas sans danger pour les Européens qui cultivent avec Moscou des relations ambivalentes – entre un indispensable dialogue énergétique et certaines craintes historiques. Mais c'est précisément cette ambivalence des politiques étrangères nationales qui ont permis à l'Europe d'intervenir dans le conflit. En outre, deux éléments font de cette opération une initiative proprement européenne : le consensus sur l'importance de la sécurité énergétique, et la flexibilité de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui a permis de trouver une formule « opérationnelle » acceptable pour les parties au conflit.

Alors que les Américains ont fait du Caucase une zone d'intérêt stratégique national dès les années 1990, c'est la politique de voisinage qui a permis à l'UE d'intensifier ses relations avec la Géorgie. Certes, les Américains sont perçus par les Géorgiens comme le premier allié du jeune État, indépendant depuis 1991 et la dissolution de l'URSS. Mais alors que la guerre de l'été 2008 a donné un coup d'arrêt au processus d'adhésion du pays à l'OTAN, l'UE peut quant à elle continuer à développer, et à institutionnaliser, sa coopération avec Tbilissi. Dans le cas géorgien, c'est peut-être la puissance douce qui fait progressivement de l'Union un acteur stratégique.

La Géorgie voit en effet passer sur son territoire un oléoduc (reliant Bakou, Tbilissi et Ceylan) destiné au transit du pétrole de la Caspienne vers l'Europe, ainsi que le gazoduc Bakou-Tbilissi-Erzurum, que le projet Nabucco entend prolonger via l'Ouest de la Turquie et les Balkans. Ces voies de transit s'avèrent dès lors primordiales pour l'UE qui peut ainsi compter sur un axe échappant au contrôle de Moscou. Une instabilité accrue dans le Caucase permettrait cependant à la Russie de promouvoir les routes énergétiques traversant son territoire. Le « dialogue énergétique » et le travail de la Commission européenne ne semblent pas y suffire.

Dans ce contexte, la Monitoring Mission n'est pas seulement là pour « montrer le drapeau » (*show the flag*), mais apparaît bel et bien comme un instrument de gestion de crises complémentaire, sinon d'une

politique étrangère de l'UE, du moins de son action externe. Toutes proportions gardées, la Stratégie européenne de sécurité (2003) prend ici tout son sens, puisque l'ensemble des moyens de l'UE sont mis en œuvre pour gérer les intérêts européens d'une sécurité à la fois énergétique, humaine, économique et militaire. Pour preuve de cet intérêt « vital » de l'Europe, rappelons que sur 27 États membres, 26 participent à l'EUMM.

« Une force civile, mais pas 'de civils' »

Outre les intérêts stratégiques, c'est aussi la flexibilité de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui a renforcé la cohésion, et la crédibilité, de l'UE dans ce dossier sensible. Or la flexibilité est souvent synonyme de pis-aller pour la PESD et d'une Europe de la Défense à deux vitesses : sur six opérations militaires d'envergure menées depuis 2003 sous bannière européenne, c'est surtout les Balkans qui ont vu l'ensemble des États membres s'impliquer sur le terrain. Dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine puis en Bosnie, au-delà de leur intérêt géo-historique (la PESD naît dans le sillage des guerres balkaniques), ces opérations ont satisfait les tenants de l'Europe de la Défense comme les atlantistes - qui y assurent la relève d'une Alliance atlantique désormais monopolisée par l'Afghanistan.

Certes, à l'instar de l'EUMM en Géorgie, les missions *civiles* de la PESD ont tendance à être plus nombreuses et perçues de façon moins sensibles que l'engagement militaire par des États membres plus enclins à en partager les risques opérationnels, et pas seulement politiques. Près d'une vingtaine d'opérations de ce type ont ainsi vu observateurs, policiers, magistrats et autres conseillers de l'UE intervenir depuis 2003 dans une zone s'étendant du Kosovo à l'Indonésie, en passant par l'Afghanistan et les territoires palestiniens. Tout l'intérêt de cet instrument de gestion de crises innovant, dont l'OTAN ne dispose pas, réside dans son allure consensuelle.

Cependant, toute « civile » qu'elle soit, l'EUMM n'en est pas moins une mission risquée, participant du cadre de l'interposition, dans un environnement sécuritaire où les limites sont floues entre acteurs militaires et non militaires. Ainsi, de chaque côté des check-points ponctuant la ligne de démarcation administrative entre les territoires gouvernés par Tbilissi et territoires sous contrôle russe et sud-ossète, les policiers du Ministère de l'intérieur géorgien comme les gardes-frontières russes portent les armes et souvent la tenue du militaire.

Les observateurs de l'EUMM en sont bien conscients, et il en va de même pour ces derniers. Entre civils et militaires, chacun insiste d'ailleurs sur l'aspect qui lui sied le mieux. Pour les gendarmes français massivement présents à Gori, « *l'EUMM est une opération civile, mais pas une opération 'de civils'* ». « *La mission est civile, mais nous avons une culture militaire* » explique un observateur officier de sécurité, « *même si ce n'est pas une mission d'interposition comme en Bosnie ou au Kosovo* ». Une nuance de taille : la possibilité de mener des missions civiles est l'un des arguments principaux de la Politique européenne de sécurité et de défense, notamment face à l'OTAN, dans le cadre d'un politique de gestion de crises et de maintien de la paix qui se veut multidimensionnelle.

Sans porter les armes, dénués de mandat exécutif et toujours absents côtés sud-ossète et abkhaze, les observateurs européens n'en restent pas moins les seuls témoins d'un conflit qui ne s'éteindra sans doute qu'avec l'évolution des ressources énergétiques... ou à la faveur d'un plus grand activisme diplomatique de la part de l'Union européenne. Si l'EUMM apparaît en effet comme un instrument utile et cohérent dans le cadre de la politique étrangère de l'Union européenne - et a fortiori dans le cadre d'une certaine régionalisation des opérations de paix - elle ne pourra continuer à remplir son rôle sans un nouvel élan diplomatique des États membres. A moins de contribuer à un nouveau gel de ces conflits qui grèvent aujourd'hui encore davantage l'avenir de l'étranger proche de l'UE.

Opérations de paix Le Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix regroupe les praticiens, professeurs, chercheurs et journalistes francophones de par le monde qui s'intéressent aux opérations de paix sous tous leurs aspects. Le Réseau se donne comme mission de jeter un éclairage aussi large que possible sur les opérations de paix en suscitant échanges, recherches, publications et conférences. Son site Internet, Opérations de paix, sert de point de ralliement entre ses membres et la communauté francophone. Le site offre une actualité quotidienne sur 40 opérations de paix et couvre intégralement leurs activités et celles des organisations et groupes qui les habilitent.

<http://www.operationspaix.net/> Voir

P.-S.

Galia Glume est chercheure au Centre d'étude des crises et des conflits internationaux, Université catholique de Louvain. Marie Frenay est journaliste. Elles étaient en reportage en Géorgie en août 2009.